

# GOBERNANZAS E INVISIBILIDADES: INTERESES Y RACIONALIDADES EN LA REGULACIÓN SOCIOAMBIENTAL DE LA SALMÓNICULTURA EN CHILE<sup>1</sup>

---

BEATRIZ EUGENIA CID AGUAYO<sup>2</sup>  
JOSÉ BARRIGA PARRA<sup>3</sup>

## Introducción

Este texto analiza el proceso regulatorio y certificadorio de la salmonicultura chilena a partir de los discursos de sus actores. Se muestra primero cómo las nuevas estructuras de gobernanza nacional y global en el contexto neoliberal son resultado de procesos de negociación entre actores heterogéneos. Segundo, se argumenta que dicha gobernanza logra articular racionalidades e intereses medioambientales de la industria y parte de la sociedad civil, pero al costo de menoscabar la cuestión socio-laboral y la pregunta política de quién tiene acceso al uso de la naturaleza, llevando a una privatización de los comunes marinos y a la exclusión de un conjunto de actores organizados.

La acuicultura de salmones fue introducida en Chile a finales de la década de los 80´ y para el 2004 alcanzó el 33% de la producción mundial de salmónidos. Los procesos de cultivo y procesamiento se localizan en las regiones australes de Chile; una zona de pesquería artesanal y agricultura familiar campesina con bajos niveles de urbanización. Su rápido desarrollo no ha estado exento de críticas. En términos laborales, pese a la creación de empleo, se denuncia precariedad laboral que contribuiría a la reproducción de la pobreza (1). En temas ambientales, el sistema de crianza de salmones, basado en jaulas flotantes con alta densidad de peces ubicadas en lagos y mares interiores, ha sido denunciada por contaminar mediante el uso masivo de antibióticos, alguicidas y funguicidas; y la concentración de los restos de alimentos y desechos al fondo de las jaulas (2). Esta degradación de los sistemas marinos afectaría a comunidades pesqueras cuyo sustento se ve amenazado por el descenso de la biomasa explotable.

Las primeras etapas del desarrollo de la salmonicultura han sido descritas como un *silencio socio-ambiental*, donde eventos conflictivos fueron silenciado bajo el *imperativo*

---

1. El documento fue elaborado desde el Centro Interdisciplinario de Investigación en Acuicultura Sustentable INCAR (FONDAP N° 15110027).

2. Profesora Asociada Departamento de Sociología Universidad de Concepción. Investigadora Asociada Centro Interdisciplinario de Investigación en Acuicultura Sustentable (INCAR). Socióloga (PUC), MSc (U de Chile), PhD (York University).

3. José Barriga Parra. Sociólogo (UdeC). Centro el Centro Interdisciplinario de Investigación en Acuicultura Sustentable, INCAR.

económico de crecimiento industrial (3). Entre 2007 y 2010, la industria del salmón sufrió una importantes crisis sanitarias: primero una infestación masiva de *Caligus* -piojo del salmón- y luego una epidemia del virus ISA -Anemia Infecciosa del Salmón-. En marzo de 2008, el influyente periódico *New York Times*, publicó un artículo donde se vinculó el uso masivo de antibióticos para controlar los brotes de ISA –una amenaza a la salud de los consumidores – con las malas condiciones ambientales que afectan tanto a trabajadores como comunidades locales (4). Esto se tradujo en una fuerte disminución de las exportaciones de salmón y el despido de miles de trabajadores. Por lo tanto, la crisis no era solamente ambiental, sino que sobre todo social. Por lo cual, el ruido socio-ambiental ya no pudo ser ignorado. Luego de la crisis la industria ha desarrollado un significativo proceso de: 1) regulación, que implicó una reorganización territorial, cambios importantes en la Ley General de Pesca y Acuicultura (5); y 2) procesos privados de certificación como SalmonGAP, BAP y ASC-WWF; éste último involucrando a ONGs del conservacionismo tradicional. Actores industriales señalan el surgimiento de una “industria del salmón 2.0”, en alusión a su carácter renovado (6), resultado de un aprendizaje de sus errores extremadamente costosos: “*Esta verdadera catástrofe obliga a la industria a replantearse el negocio; vieron que “la gallina de los huevos de oro” se desplumaba por todas partes*” (7).

## Ecocertificaciones certificaciones y racionalidades ambientales.

Esta revisión teórica se enfoca en dos discusiones para entender el caso: primero, qué son y cómo se han desarrollado los sistemas certificadorios en el contexto del capitalismo global y segundo, la coexistencia de distintas racionalidades en el contexto de conflictos socioambientales.

Las certificaciones ambientales son sistemas de gobernanza privados (8) promovidas por las grandes cadenas del retail global y ONGs (9, 10). Estas implican (i) normas estandarizadas, (ii) trazabilidad y auditoría, (iii) etiquetado, e (iv) instituciones –generalmente organizaciones privadas- que realizan estas funciones (11). Los procedimientos están diseñados para ser objetivos, transparentes y replicables. Esto supone que: i) existe independencia entre quien realiza la auditoría y quienes son auditados; ii) el producto o proceso auditado debe ser mensurable para producir evidencia tangible; y iii) la evidencia debe ser verificable independientemente.

Los procesos de certificación sintetizan dos tendencias, aparentemente contradictorias, de la economía política contemporánea neoliberal: por una parte una desconfianza al rol regulador del Estado y una simpatía por mecanismos de mercado, y por la otra, una demanda por democratizar la gobernanza económica global (12). Esto permite la inclusión de un criterio “verde” en la producción sin problematizar la organización del capitalismo (13). Algunos elementos que dinamizan esta tendencia son en primer lugar, un patrón de consumo que demanda mayor información, tanto acerca de emergencias alimentarias (14), como sobre los impactos ambientales de los procesos (15). Ello mientras los consumidores ven a los Estados del Sur Global como incapaces de asegurar la inocuidad y sostenibilidad de los procesos productivos. En segundo lugar, están las opciones tomadas por grupos ambientalistas tradicionales, como la WWF, que

abandonan su foco tradicional en el Estado para movilizar el criterio medioambiental y ético del retail y los consumidores (16). En tercer lugar, el retail global ha visto en las certificaciones una respuesta a las campañas socioambientales que amenazan sus marcas (11). De esta manera la naturaleza oligopsónica de las cadenas de supermercados y la competencia que ellas hacen en términos de calidad (17) han promovido la regulación de los proveedores. Se establecen controles a través de las fronteras nacionales, que incluyen características “experienciales” - frescura y organoléptica- e inmateriales como condiciones ambientales y éticas (16).

Existe escepticismo acerca del impacto real de los procesos certificadorios. Bush y Duijf (18) sostienen que el enfoque en unidades de producción (como centros de cultivo), desconoce el efecto territorial agregado de varias operaciones. También subestiman los efectos de las etapas previas, como la producción de insumos -semillas y alimentos-, distribución y transporte. Belton et al. (19) añade que éstas invisibilizan el trabajo, pues las tasas de empleo permanente en los centros de engorda tienden a ser menores que en otras etapas de la cadena productiva. Por otra parte, el carácter voluntario de las certificaciones, incide en la producción de enclaves que mejorarían las condiciones ambientales y de trabajo en un espacio acotado, pero no, las condiciones generales del sector acuícola (11). En este sentido, generarían una diferenciación entre operadores acuícolas grandes y pequeños, limitando el acceso de estos últimos a los mercados, con ganancias socioambientales menores.

Los procesos certificadorios son procesos políticos que buscan incidir en conflictos sociambientales. Confluyen acá actores, diferentes en términos de intereses, del poder y recursos que movilizan, y especialmente, en sus racionalidades ambientales. Islam (20) expresa su preocupación por las tendencias excluyentes en estos procesos: barreras idiomáticas, acceso, costos, tiempo o recursos limitan la participación de actores relevantes del Sur Global que son portadores de intereses y racionalidades locales. Cuando sí participan, difícilmente son capaces de influir en los resultados (11). Así también algunos actores se marginan voluntariamente por no estar de acuerdo con el enfoque de trabajo y particularmente el tipo de racionalidades que se privilegian.

Martínez Alier (21) ha elaborado acerca de distintas racionalidades que coexisten en el movimiento ambiental. El autor distingue tres vertientes que son bastante iluminadoras para entender las posiciones de los distintos actores que participan en ejercicios de gobernanza ambiental. Primero una vertiente *conservacionista*, que pone foco en la conservación de una naturaleza como un espacio silvestre, siendo su agenda la cuestión de la conservación de especies y el límite a la interferencia humana. La WWF, ONG tradicional que ha acompañado muchos procesos certificadorios; se define a sí misma como una organización conservacionista. Una segunda vertiente es la llamada *modernización ecológica* o de ecoeficiencia que busca armonizar el crecimiento y desarrollo industrial con la sostenibilidad. Dicha racionalidad es muy común entre los actores industriales -y sus cuadros técnicos- que participan en procesos certificadorios. Finalmente, la vertiente de *justicia medioambiental o ecología de los pobres* vincula el cuidado de los recursos naturales con las posibilidades de bienestar de las poblaciones que viven de ellos, enfatizando el derecho de acceso y el cuidado de la naturaleza en

cuanto bien común. Dicha racionalidad es común en comunidades locales que viven directamente del uso de recursos naturales, como es el caso de la pesca artesanal. Martínez Alier señala que es posible el diálogo entre el conservacionismo y la modernización ecológica –sobre el lenguaje de la ciencia. El diálogo con la ecología de los pobres, es sin embargo más dificultoso, pues éstos no conservan sino que obtienen su sustento de la naturaleza, defendiendo su derecho de acceso. Más aun el lenguaje de la ciencia es problemático, pues muchas veces privilegian el simbolismo de los mitos y la religión.

Hanataka (22) observa la centralidad de los discursos y prácticas científicas en el desarrollo, organización y legitimación de los procesos certificadorios globales. La centralidad del lenguaje científico no da cuenta de la diversidad de racionalidades y especificidades culturales en juego durante un proceso certificadorio. Es por ello que dichos procesos son contenciosos en el Sur Global (22). El diálogo entre estas distintas racionalidades e intereses en el contexto de procesos certificadorios, está atravesado por relaciones globales de poder “*between Northern standard setters and Southern standard takers*” (19). Donde son las racionalidades y lenguajes del Norte –conservacionismo y modernización ecológica- las que terminan hegemonizando la discusión. Vandergeest y Unno (23) exponen la estructura de colonialidad que organiza los actuales discursos certificadorios, mostrando una semántica con reminiscencias de los relatos imperiales: sujetos que necesitan protección, estados locales inadecuados, y un territorio global bajo protección imperial.

## Aspectos metodológicos

Este trabajo entiende como un régimen regulatorio a una red performativa que establece relaciones entre instituciones del Estado, grupos ambientales, agencias de desarrollo, acuerdos comerciales, consumidores, retail, productores, políticas y centros de investigación para articular y negociar impactos ambientales, crecimiento económico, el comercio, la seguridad alimentaria, y otros (16). La arquitectura metodológica del artículo apunta a reconocer las distintas voces en esta red –de la industria, del gobierno, sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil- que se articulan en torno a la construcción de gobernanza a partir de procesos de certificación y regulación en la salmonicultura chilena. La recolección de datos es de carácter longitudinal, permitiendo seguir el proceso a través de dos series de recolección de datos:

La primera de ellas, desarrollada entre los años 2008 y 2010 durante la llamada crisis del virus ISA, fue parte de un trabajo mayor sobre la ecología política de la salmonicultura chilena. En ella se desarrollaron entrevistas semi-estructuradas a diversos actores vinculados al proceso de certificación y regulación: ONGs internacionales y chilenas; organismos gubernamentales, actores industriales y sindicatos de pescadores y trabajadores (ver breve descripción en Anexo). La segunda fase de la recolección de datos, fue desarrollada durante el año 2015, en el contexto de un importante proceso regulatorio y certificadorio. En ella se recontactaron algunos de los actores previamente entrevistados.

## Olas políticas, diques regulatorios

En los años '90 comienzan a surgir en Chile las primeras voces críticas en torno a la salmonicultura, primero con foco en temas medioambientales (24) y luego con foco en cuestiones laborales y en el desplazamiento de comunidades pesqueras del acceso a recursos de uso común (25). Se constituye así una alianza política, que incluye organizaciones ambientalistas nacionales e internacionales, sindicatos de pescadores y sindicatos de trabajadores industriales, que en conjunto definen a la salmonicultura como un modelo de desarrollo problemático. Dialogan entonces acá racionalidades basadas en la conservación, otras enfocadas en la cuestión de la justicia ambiental, y demandas propiamente socio-laboral. Desde el año 2002 hubo diversos episodios de campañismo mediático, movilización callejera, demandas judiciales y huelgas que se intensificaron a partir de la crisis del ISA. Los siguientes apartados se centrarán en varias instancias en que los distintos grupos de interés, negocian la cuestión regulatoria. En particular, seguiremos dos trayectorias: una promovida y supervisada por el sector público, que dio lugar a importantes cambios en la regulación de la industria. La segunda vía, se refiere a la auto-regulación de la industria nacional y mundial, desde un proceso de auto-certificación hasta la formación de una gobernanza industria-ONG.

### *Desde la mediación a la regulación ambiental*

Para el año 2002, tanto la industria como el gobierno estaban preocupados por el malestar social asociado a la salmonicultura. En dicho contexto, el gobierno promovió dos iniciativas: un Diálogo Social entre la industria y la sociedad civil, y el “Acuerdo de Producción Limpia” (APL). Ocho años más tarde, la crisis del ISA demostró la insuficiencia de ambas iniciativas, llevando a constituir las llamadas “Mesas del Salmón” y abrir una investigación parlamentaria que dio lugar a importantes cambios regulatorios. Si bien la fuerza motora de dichos cambios fue una alianza entre organizaciones sindicales y una preocupación ambiental –en términos de una ecología política de la salmonicultura–, el resultado de los cambios regulatorios obtenidos subrepresentó consideraciones laborales imponiéndose una racionalidad de modernización ecológica.

En 2002, el Ministro del Trabajo convocó a un “Programa de Diálogo Social para la Industria del Salmón” bajo el modelo ILO. En un primer momento, se confió la ejecución del diálogo a la ONG ICAL, cuyo foco fue promover: *sindicatos fuertes, con la capacidad de negociación*” (Entrevista ICAL, 2009). Por lo tanto, mientras que el gobierno diseñó el diálogo social como una forma de suavizar los conflictos, ICAL los visibilizó. Dicha ONG ejecutó la mesa solo por dos años y después ésta fue otorgada a El Canelo de Nos, que hizo hincapié en la generación de espacios de confianza entre las partes. Este giro muestra una cultura contractual entre ONGs y Estado relación descrita por Edwards y Hulme (26) como *demasiado cercana* y de subordinación de las ONG a la agenda Estatal. Los sindicatos y otras organizaciones que participaron activamente en estos diálogos; mantuvieron una distancia crítica, describiéndolos como un lavado de imagen industrial, y acusaron a las empresas de desobedecer los compromisos: *“para mostrar que las empresas*

se reunieron con los trabajadores y el gobierno (Entrevista dirigente FETRACAL, 2015)". Ello subraya el carácter no vinculante del proceso.

En el mismo año 2002, SalmonChile y el gobierno suscribieron el APL-Salmón, ejercicio de la certificación ambiental basada en la colaboración público-privada<sup>1</sup>. Este consistió en un acuerdo entre INTESAL y el gobierno, para certificar el cumplimiento de las regulaciones chilenas, organizado en tres etapas. Primero, se sistematizó el conjunto de normas para generar un único cuerpo regulador. El segundo período consistió en dos años de adaptación, en que las empresas invirtieron para implementar las regulaciones y facilitaron las inspecciones. En dicho período las sanciones legales no se aplicaron y se prestó asesoría para el cumplimiento de la norma. En el tercer período, inspecciones externas certificaban las empresas. El APL transformó la relación entre industria y agencias reguladoras, cambiando su papel de supervisión a uno de asociación. El Coordinador del APL señalaba el año 2010: *"Hemos trabajado en una asociación público-privada (...) cuando hacemos visitas como APL, les mostramos por qué reciben las multas (...) no vamos a ponerles una multa -más tarde podemos volver a multarlos, no como APL, sino como un ente fiscalizador... pero estaban advertidos-... esto ha generado una confianza básica"*.

Es posible argumentar que esta asociación distrae a los organismos públicos de su tarea de fiscalización: *"Los inspectores simplemente no cumplen el papel que deben cumplir: inspeccionar. Más que nada, hoy el inspector es un mediador... si encuentro algo mal yo te doy diez días para arreglarlo (...) ¿Qué significa esto? que las empresas toman esto y ahora cometen más faltas* (entrevista dirigente FETRACAL, 2015). Más aún, indirectamente constituye un subsidio para el proceso de certificación de la industria. Los organismos públicos organizan sus actividades y recursos para producir un sello. El APL fue fuertemente criticado por las ONGs ambientales. Primero, por su base en la regulación chilena, la que consideraban funcional a las necesidades de la industria. Segundo, se señala que algunas de las empresas pese a suscribir el APL continuaban violando las regulaciones. En tercer lugar, se critica la ausencia de aspectos laborales y su carácter bilateral, excluyendo otros stakeholders.

La crisis socio-ambiental del ISA, demostró los límites de las iniciativas descritas. El APL -y por lo tanto la legislación - fue suficiente para evitar el brote epidémico, y el programa del diálogo social fue incapaz de canalizar la insatisfacción. En este contexto, dirigentes sindicales y ONG convocan a dos parlamentarios para incluir cuestiones del salmón como parte de su agenda parlamentaria. El resultado fue una Investigación Parlamentaria y la constitución de "Mesas del salmón", para generar un diagnóstico y una propuesta para su discusión en el Congreso. Se constituyeron dos mesas: una Mesa de Trabajo, compuesta por representantes de la industria y los sindicatos, con el apoyo metodológico de la ONG El Canelo; y una segunda Mesa Ambiental que incluyó a organizaciones de pescadores y representantes de la industria. Estas nuevas mesas -demandadas por las bases y de carácter político- generaron altas expectativas y alta cobertura mediática. Estas expectativas se desvanecieron rápidamente para los sectores más militantes debido a dos razones. En primer lugar, la convocatoria de la Mesa de Trabajo fue percibida como políticamente intervenida, puesto que se excluyó a un dirigente de posiciones más radicales y que había iniciado conversaciones con los parlamentarios. Segundo, las mesas

nuevamente carecían de capacidad vinculante, limitándose a proporcionar un diagnóstico y recomendaciones al Parlamento.

Como resultado de este proceso, en abril de 2010, hubo importantes cambios en la Ley General de Pesca y Acuicultura (27). Se creó la Subdirección de Acuicultura en el Servicio Nacional de Pesca y se introdujeron varias reformas en la organización de la industria. En particular se establecieron unidades para organizar la explotación acuícola -llamados Áreas Aptas para la Acuicultura (AAA) disponibles a ser concesionadas-, lo que conserva otras áreas como libres de la actividad acuícola. Se establecieron también las “Agrupaciones de Concesiones”, llamadas en los medios “barrios salmoneros”, lo que reconoce a la salmonicultura como una actividad de impacto territorial agregado, que requiere la coordinación de las densidades máximas, medidas profilácticas y de descanso entre los centros productivos.

Uno de los elementos más paradójicos de este proceso, y que refleja el tipo de racionalidad socioambiental que ha llegado a imperar, tiene que ver con el foco ambientalista de los cambios regulatorios. Pese al rol central que los sindicatos jugaron en cada una de las etapas de este proceso, y particularmente en la politización del mismo y su llegada al congreso, la mayoría de los cambios realizados se centraron en temas ambientales combinando lógicas de conservación y sostenibilidad. Más aun, la redistribución espacial de los centros de cultivo y el sistema de turnos requerido por la nueva norma ambiental, afectan directamente la estabilidad laboral de los trabajadores de la industria; particularmente aquellos de las plantas de proceso quienes ven alejarse y espaciarse temporalmente sus fuentes de trabajo (28). La única medida propiamente laboral que contempla la nueva regulación, fue la vinculación explícita entre la mantención de los derechos de concesión y el respeto al código del trabajo; de tal manera que reiteradas sanciones por prácticas anti-sindicales llevarían a la cancelación de la concesión acuícola. Sin embargo, líderes sindicales señalan que los efectos de esta medida se verían seriamente mermados por la dificultad para inspeccionar prácticas antisindicales en lugares aislados. En palabras de un sindicalista histórico: Si un “chupasangre” comete prácticas antisindicales, se le quitará la concesión acuícola. ¿Cuántos sindicatos siguen con vida en la industria salmonera? ¿Cuántos sindicatos podremos constituir con contratos a plazo fijo o por obra y faena? (...) ¿Cómo se investigará una práctica antisindical en el sector de Las Guaitecas, en la isla Melchor, Cuptana, Concoto? (29).

En resumen la presión de la sociedad civil –desde una lógica que combina conservacionismo y justicia ambiental- así como el interés de la misma industria por la sostenibilidad de su proceso productivo, han vuelto la salmonicultura una materia de interés para el Estado. Las primeras aproximaciones apuntaron a la gestión del conflicto y la implementación de una red público-privado de certificación. La crisis el ISA llevo a politizar la cuestión regulatoria. Los cambios se enfocaron en la cuestión ambiental –definiendo áreas específicas para la acuicultura (y por lo mismo conservado espacios libre de ella) y definiendo criterios técnicos para el desarrollo sostenible de la actividad- dejando intocada la legislación laboral vigente, esto es divorciando la cuestión socio-laboral de la discusión ambiental.

### *Desde la gobernanza privada al complejo Industria-ONG*

Desde el año 2003, la industria ha expresado preocupaciones acerca de la sostenibilidad de su producción, desarrollando una estrategia de autorregulación, desde un proceso “a puertas cerradas” que ha evolucionado a un proceso abierto a terceras partes. Ello ha facilitado el diálogo entre la industria, y ONGs conservacionistas tradicionales. Los grandes excluidos han sido, quienes cuestionan no solo el impacto ambiental de la industria, sino la privatización que ésta hace de los comunes marinos, esto es organizaciones de comunidades pesqueras y ONGs de justicia ambiental.

El Sistema Integrado de Gestión de la Industria del Salmón (SIGES), implementado desde el año 2003, por INTESAL, constituyó el primer ejercicio de autorregulación, trazabilidad y certificación industrial unificada. Fue un sistema voluntario que monitoreó calidad, legislación ambiental, y salud y seguridad en el trabajo, de acuerdo a la legislación vigente, y las ISO 9000 e ISO 14000. En este proceso, la industria se presenta a sí misma como liderando la pregunta por la sostenibilidad de sus sistemas productivos. En palabras de un antiguo director de SalmonChile: “o bien le pedimos a SERNAPESCA que incremente lo máximo posible sus regulaciones o regulamos nosotros e informamos de los “malhechores” al gobierno (Notas de Campo, Seminario SalmonChile, julio de 2006). Tres razones promovieron su implementación: primero, la necesidad de controlar el proceso certificatorio global, donde la diversidad de certificaciones fue percibida como caótica: “no tiene sentido tener diferentes estándares, es mejor tener un piso común” (Entrevista a ex-gerente SalmonChile, 2010). En segundo lugar, era necesario responder las demandas del retail y los consumidores que “quieren saber cómo se hace un producto” (Entrevista a profesional INTESAL, 2010). Tercero, en un contexto de malestar social se hace necesario un instrumento capaz de hacer frente a las críticas. Documentos de la industria describen a SIGES como un “escudo protector que permite a la industria en su conjunto demostrar respeto por las normas (...) capaz de defender a la industria de las críticas y ataques externos a nivel mundial” (30).

SIGES fue diseñado por expertos, sin participación de stakeholders, lo cual le resta una base de apoyo. Ello llevó a la industria a aliarse con otros actores de la industria y el retail como garantes externos de la sostenibilidad. En el 2010, SalmonChile ajustó el estándar SIGES al estándar Global GAP creando “SalmonGap”, articulando las necesidades de la industria salmonera con sello validado en Europa. Así mismo se adscribieron a la Certificación de Buenas Prácticas de Acuicultura (BAP) de la Alianza Mundial de Acuicultura (GAA). Estos procesos constituyen estrategias corporativas; con un horizonte de la sostenibilidad del sistema de producción- que no incluyen la participación de actores de la sociedad civil.

Diferente es el caso del “Aquaculture Stewardship Council” (ASC), proveniente de los Diálogos Salmoneros de la WWF. 2005, la WWF promovió esta iniciativa en el sur de Chile, como una instancia de gobernanza privada que articularía a la industria y variados stakeholders. Esta convocatoria fue recibida cautelosamente por ONGs y sindicatos, pero a pesar de estas preocupaciones, la sociedad civil en su conjunto participó en la primera reunión. Sin embargo, durante la asamblea, algunas de las ONG participantes, ONGs de



justicia ambiental y sindicatos, decidieron abandonar la mesa acusando que los diálogos excluirían actores centrales –como el sector público-, constituirían un lavado de imagen para la industria y promoverían la división de la sociedad civil. Por otra parte durante el diálogo, trabajadores de FETRAINPES, originalmente no invitados, interrumpieron las sesiones, denunciando a la industria y exigiendo un diálogo abierto con la presencia de funcionarios del gobierno. Obtuvieron, con el apoyo de observadores internacionales, como la propia WWF, NET, y Fundación Suzuki, una serie de reuniones adicionales entre la industria, los sindicatos y la Dirección del Trabajo para discutir temas laborales que estaban fuera del proceso de diálogo (31). Esta maniobra tuvo como resultado, en el largo plazo, la inclusión de temas laborales en el estándar ASC del salmón, marcando una diferencia con respecto a otras normas del ASC.

Desde la industria, la participación en el diálogo fue una nueva oportunidad en su búsqueda de ser reconocida como una empresa sostenible, legitimada desde la racionalidad científica: *“Nuestro interés en los diálogos de WWF es, con toda la información científica disponible en el mercado (...) poder demostrar que la industria es... bueno, yo no quiero decir que es perfecta, siempre hay cosas para corregir (...) creo, es absolutamente sostenible desde el punto de vista medioambiental”* (Entrevista SalmonChile, 2010). Entre las organizaciones que históricamente habían criticado a la industria, el diálogo WWF provocó una fractura entre dos grupos de actores. Por una parte aquellos, organizados desde la pregunta por la conservación y la sostenibilidad sociambiental decidieron permanecer en el diálogo. Por otra parte aquellos actores que apelan a la justicia ambiental en el acceso a los comunes decidieron excluirse, levantando la siguiente denuncia: *“en un intento de dividir organizaciones ambientalistas, pescadores y sindicatos de trabajadores de salmón, para prevenir el establecimiento de alianzas nacionales e internacionales en defensa del medioambiente marino”* (Ecoceanos, entrevista, 2010).

Es interesante que al menos algunas de estas organizaciones disidentes problematizan el foco en la discusión científica que propone tanto la mirada conservacionista de la WWF como la mirada de modernización ecológica de la industria. Desde una perspectiva de justicia ambiental, ONGs y organizaciones de pescadores señalan que el conflicto no se puede resolver en términos de consenso científico sino en términos políticos; puesto que están basados en la cuestión distributiva. Por otra parte, la ONG Ecoceanos, en diálogo con el lenguaje político místico de la racionalidad ambiental popular apela a figuras mitológicas tradicionales: *“vamos a enfrentar la sirena chilota, a la Pincoya –que representan la salud del mar, la abundancia de recursos- contra los salmones, que son especies introducidas, carnívoras, que están destruyendo los ecosistemas”* (Entrevista Director de Ecoceanos, 2010).

A nivel global, los diálogos instituyeron un Comité de Dirección, conformado por 4 ONGs y 4 actores de la industria -incluyendo a dos actores chilenos: la ONG Terram y SalmonChile-. En 2012, los diálogos llevaron a la constitución del ASC, con el compromiso de producir un estándar global de acuicultura sustentable. Dicho estándar considera al centro de cultivo como unidad de certificación e incluye los siguientes aspectos: (1) cumplimiento de las leyes nacionales; (2) conservación de la biodiversidad y las funciones ecosistémicas; (3) protección de la vida silvestre; (4) uso eficiente de los recursos naturales; (5) gestión de enfermedades y parásitos; (6) responsabilidad social; y

(7) un buen comportamiento como vecino y ciudadano. En términos de racionalidades, dicha norma plasma el diálogo entre los intereses industriales por el desarrollo sostenible de la actividad y el interés tradicional del ambientalismo por la conservación de los océanos. Esto es, reconoce la preocupación de ambos grupos por estándares que permitan el desarrollo de la actividad con impactos controlados; interés que también comparten organizaciones sindicales interesadas en preservar las fuentes de trabajo de la industria. Lo que invisibiliza dicha norma es una discusión acerca de quien accede a los recursos socioambientales de los océanos: esto es quien o quienes tienen derecho a la ocupación del mar. En este sentido, se excluyen de la discusión tanto organizaciones de pescadores como las ONGs con foco tradicional en justicia ambiental.

## Reflexiones finales

El proceso regulatorio y de certificación, vivido por la industria del salmón, no provino únicamente de un proceso de aprendizaje de la industria, sino también de la influencia de una presión social sostenida desde una heterogeneidad de actores. La aceptación voluntaria de regulaciones por parte de la industria no puede buscarse solamente en la presión de consumidores informados, sino en el activismo de largo plazo, por parte de una constelación de actores. El virus ISA, así como otros masivos brotes infecciosos, revelan los problemas de la industria y constituyen relevantes factores que impulsan procesos reflexivos en torno a prácticas productivas. Sin embargo, no actúan por sí solos, sino desde la manera como son leídos, interpretados y usados por actores sociales. El análisis presentado muestra que la presión ejercida por las ONGs locales y sindicatos es una fuerza relevante en esta constelación. En otro escenario político -sin el reto planteado por grupos organizados- la crisis del ISA podría haber dado lugar a una reestructuración tecnológica que mejorara las condiciones sanitarias. Sin embargo, dado el contexto, se hicieron grandes esfuerzos para regular la relación entre la industria y los otros actores del territorio. Aún más claramente, las tendencias certificadoras tuvieron que dejar su carácter intra-industrial para abrirse a los stakeholders.

El tipo de regulación, y la gobernanza establecida en torno a la salmicultura, no se puede describir solamente como intra-industrial, sino más bien como una red entre la industria, el Estado y al menos una parte de la sociedad civil. El centro de esta red es la alianza entre ONGs tradicionales -de foco conservacionista y de desarrollo sostenible- y actores industriales crecientemente preocupados por la sostenibilidad de sus sistemas productivos (que se ven en sí mismo amenazados por la desregulación); en lo que Gereffi et al. (8) llama el Complejo Industria-ONG.

¿Qué ha implicado el establecimiento y mantenimiento de esta red regulatoria desde el punto de vista del medio ambiente, los trabajadores y las comunidades locales? Esta red ha promovido la estabilización y reproducción de regímenes de certificación, y ello genera beneficios ambientales desde el punto de vista de la conservación y el desarrollo sostenible. Sin embargo, aún desde estos parámetros la relación establecida entre sus miembros parece ser “*demasiado cercana*”; por lo que cada actor de la red arriesga fallar al momento de realizar correctamente su tarea para mantener dicha sostenibilidad. El Estado puede

terminar siendo un aliado y un consultor, en lugar de un inspector real de las prácticas ambientales y laborales; y las ONGs involucradas en los comités de certificación, o en una relación contractual con el Estado, tienen el riesgo de perder su independencia para actuar en nombre de, y juntos a, los actores más débiles. En suma, estas alianzas arriesgan socavar la independencia de cada actor y, a su vez la efectividad de todo el proceso.

El elemento más problemático de este ensamblaje es el conjunto de exclusiones que resultan a partir del discurso medioambiental que construye la alianza ONG-empresas-Estado. En primer lugar, la notoria ambientalización del marco regulatorio termina arrinconando temas laborales, hecho que ha sido ampliamente planteado por los sindicatos. Tanto las certificaciones, como los cambios regulatorios realizados por el gobierno han centrado su atención en indicadores ambientales, e incluso algunas medidas adoptadas afectan directamente la estabilidad del empleo. Esta paradoja se ve reflejada en el último diálogo, realizado a fines de 2014, donde los trabajadores siguen planteando las mismas inquietudes que el año 2000, y que aún no parecen estar resueltas. En segundo lugar, la inusual alianza entre el mundo conservacionista –representado por ONGs tradicionales como la WWF- y empresas que declaran estar en una vía de modernización ecológica, termina excluyendo de la discusión a quienes problematizan el derecho a uso de los recursos naturales. Los sistemas certificadoros regulan el impacto territorial de las empresas, pero no el derecho de las empresas a ocupar partes de un “maritorio” previamente considerado un recurso de uso común. Por ello, organizaciones de pescadores y ONGs en la tradición de ecología política, representando otras racionalidad e intereses -el ecologismo de los pobres para Martínez Alier- terminan siendo excluidos o autoexcluidos de este proceso.

A modo de epílogo y como símbolo de la exclusión de los discursos ambientales arraigados subsistencia inmediata de las comunidades costeras, queremos hacer referencia a un nuevo ciclo de conflictos socioambientales que ha estallado durante el proceso de revisión de este artículo. Un grave episodio de floración algal, ha impedido por varios meses el trabajo de pescadores artesanales. La industria salmoneera, el gobierno, y también buena parte del discurso científico atribuyen dicha floración al cambio climático; las comunidades costeras, por su parte levantan un contra-discurso en el atribuyen la crisis a los desechos de la industria. Dicho contra-discurso, no articula consensos científicos, sino que nace de la rabia por el deterioro de un viejo recurso común y su creciente exclusión del mismo. Su contenido, vincula la salud del ecosistema con la reproducción de la propia vida. En medio barricadas y cortes de caminos, un pescador grita llorando: “*¡Contaminaron ya estos huevones, ya lo tienen todo contaminado! ¡No tendremos qué comer!*” (32)

## Nota

i 43 empresas suscribieron el APL (80% del total de la producción de salmón y trucha); para el año 2006, 12 de ellas alcanzaron los estándares definidos.

## Bibliografía

1. Pinto F, Kremerman M. Cultivando pobreza: condiciones laborales en la salmonicultura. Santiago de Chile: Terram; 2005.
2. Buschmann, A. Impactos de la acuicultura: el estado del conocimiento en Chile y el mundo. Santiago de Chile: Terram; 2001.
3. Barton J, Fløysand A. The political ecology of Chilean salmon aquaculture, 1982-2010: a trajectory from economic development to global sustainability. *Global Environmental Change*, 2010; (20): 739 – 752.
4. Barrionuevo, A. Virus kills Chile's salmon and indicts its fishing methods [Internet]. *New York Times*; 2008 [citado 10 noviembre 2014]. Disponible en: [http://www.nytimes.com/2008/03/27/world/americas/27salmon.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2008/03/27/world/americas/27salmon.html?pagewanted=all&_r=0).
5. Estay M, Chávez C. Decisiones de localización y cambios regulatorios: el caso de la acuicultura en Chile. *Latin American Journal of Aquatic Research*, 2015; 43 (4), 700 – 717.
6. Vallejos A, Oyarzún I, Garrido J. Salmonicultura 2.0 en Chile: una mirada desde la gobernanza ambiental. *Revista Venezolana de Gerencia*, 2014; 19 (65), 116 – 137.
7. Andrade S. Tras la crisis del virus ISA: Industria chilena del salmón: recuperando el terreno perdido [Internet]. *Innovación*; 2012 [citado 09 noviembre 2014]. Disponible en: <http://www.innovacion.gob.cl/reportaje/industria-chilena-del-salmon-recuperando-el-terreno-perdido/>.
8. Gereffi G, Garcia-Johnson R, Sasser E. The NGO-industrial complex. *Foreign Policy*, 2001; 125 (jul. - aug), 56-65.
9. Cashore B. Legitimacy and the privatization of environmental governance: how non-state market-driven (nsmd) governance systems gain rule-making authority. *Governance*, 2002; 15 (4), 503-529
10. Tran N, Bailey C, Wilson N, Phillips M. Governance of global value chains in response to food safety and certification standards: the case of shrimp from Vietnam. *World Development*, 2013; (45), 325-336.
11. Bush SR, et al. Certify sustainable aquaculture? *Science*, 2013; (341), 1067-1068.
12. Bernstein S, Cashore B. Can non-state global governance be legitimate? An analytical framework. *Regulation and Governance*, 2007; 1 (4): 347–371.
13. Friedmann H. From colonialism to green capitalism: social movements and emergence of food regimes. En Buttel FH, McMichael P, editors. *New Directions in the Sociology of Global Development (research in rural sociology and development)*. 11th ed. Emerald Group Publishing Limited; 2005. Pp. 227-264.
14. Fulpony I. Private voluntary standards in the food system: the perspective of major food retailers in OECD countries. *Food Policy*, 2006; 31 (1), 1-13.

15. Young J, Brugere C, Muir J. Green grow the fishes-oh? Environmental attributes in marketing aquaculture products. *Aquaculture Economics & Management*, 1999; (3), 7-17.
16. Vandergeest P. Certification and communities: alternatives for regulating the environmental and social impacts of shrimp farming. *World Development*, 2007; 35 (7), 1152-1171.
17. Busch L, Bain C. New! Improved? The Transformation of the Global Agrifood System. *Rural Sociology*, 2004; 69 (3) 321-346.
18. Bush S, Duijf M. Searching for (un)sustainability in pangasius aquaculture: a political economy of quality in european retail. *Geoforum*, 2011; (42), 185-196.
19. Belton B, Haque MM, Little D, Sinh IX. Certifying catfish in Vietnam and Bangladesh: who will make the grade and will it matter? *Food Policy*, 2011; (35), 289-299.
20. Islam S. From pond to plate: towards a twin-driven commodity chain in Bangladesh shrimp aquaculture. *Food Policy*, 2008; (33), 209-223.
21. Martínez Alier J. El ecologismo de los pobres: conflictos ambientales y lenguajes de valoración. Santiago de Chile: Quimantú; 2014.
22. Hatanaka M. Standardized food governance? Reflections on the potential and limitations of chemical-free shrimp. *Food Policy*, 2014; (45), 138-145.
23. Vandergeest P, Unno A. A new extraterritoriality? Aquaculture certification, sovereignty, and empire. *Political Geography*, 2012; (31), 358-367.
24. López D, Buschmann A. Acuicultura: beneficios y riesgos ambientales de una actividad que se expande. *Ambiente y Desarrollo*, 1991; 7 (1), 109-115.
25. Claude M, Oporto J, Ibáñez C, Brieva I, Espinosa C, Arqueros M. La ineficiencia de la salmonicultura en Chile: aspectos sociales, económicos y ambientales. Santiago de Chile: Terram; 1999.
26. Edwards M, Hulme D. Too close for comfort? The impact of official aid on nongovernmental organization. *World Development*, 1996; (24), 961-973.
27. Ley n° 20.434: Ley general de pesca y acuicultura. Diario oficial de la República de Chile, 05 de abril de 2010. Disponible en: <http://www.leychile.cl/navegar?idnorma=1012014>.
28. Barra S. Incertidumbre laboral en la salmonicultura [Internet]. El Repuertero; 2011 [citado 15 noviembre 2014]. Disponible en: <http://www.elrepuertero.cl/noticia/economia/columna-de-opinion-incertidumbre-laboral-en-la-salmonicultura>.
29. Casas R. La bravata de un culto senador [Internet]; 2010 [citado 20 enero 2015]. Disponible en: [http://www.ecoceanos.cl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=9589](http://www.ecoceanos.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=9589)
30. Alvial A, Bravo R. El sistema integrado de gestión de salmón Chile: origen y evolución. Puerto Montt: Working Paper SalmonChile; 2006.
31. WWF. Meeting of the salmon aquaculture dialogue steering committee with Chilean stakeholders. Puerto Montt, 2005, julio 20-21.

32. Frente Fotográfico. Contaminacio\_0905 [Internet]. 2016 [citado 09 mayo 2016]. Disponible en: <http://www.elmostrador.cl/noticias/multimedia/2016/05/09/video-el-doloroso-testimonio-de-un-pescador-ante-las-palabras-de-las-autoridades-contaminaron-ya-ya-lo-tienen-contaminado-no-tendremos-que-comer/>

Aceptado en: 25/11/2015

Publicado en: 12/12/2016

<http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422ASOC261R2V2022017>

# GOBERNANZAS E INVISIBILIDADES: INTERESES Y RACIONALIDADES EN LA REGULACIÓN SOCIOAMBIENTAL DE LA SALMÓNICULTURA EN CHILE

---

BEATRIZ EUGENIA CID AGUAYO  
JOSÉ BARRIGA PARRA

Este texto analiza el proceso regulatorio y certificadorio de la salmonicultura chilena a partir de los discursos de sus actores. A través del caso se muestra primero como las nuevas estructuras de gobernanza en el contexto neoliberal son resultado de procesos de negociación entre diversos actores. Segundo se argumenta que éstas, logran articular racionalidades e intereses ambientales de una variedad de actores de la industria y la sociedad civil, pero al costo de menoscabar la cuestión socio-laboral y suprimir la pregunta de quién tiene acceso al uso de la naturaleza. Ello consolida privatización de los comunes del “maritorio” y contribuye a la exclusión de un conjunto de actores organizados.

**Palabras claves:** Salmonicultura, Chile, gobernanza, certificaciones, ecología política.

This text analyses the regulation and certification process of Chilean salmon farming based on the discourse of its actors. First we will show how new governance structures in the neoliberal context are a result of negotiation processes between diverse actors. Secondly, we will argue how said governance manages to articulate environmental rationalities and interests of a variety of actors from industry and civil society, however at the cost of minimizing socio-labor issues and suppressing the question of who has access to the use of nature. This implies privatizing common marine resources and contributes towards excluding several organized actors.

**Key words:** Salmon farming, Chile, governance, certifications, political ecology.

Este texto analisa o processo de regulação e certificação da salmonicultura chilena, a partir dos discursos de seus atores. Este artigo documenta dois caminhos: um processo de regulação levado a cabo pela indústria nacional e mundial, e outro promovido pelo setor público. Através do estudo de caso demonstra-se primeiro como as novas estruturas de governança nacional e global, no contexto neoliberal, constituem-se como resultado de um processo de negociação entre diversos atores. Aqueles que conseguem efetivamente articular racionalidades e interesses de uma variedade de atores da indústria e da sociedade civil, mas às custas de menosprezar a questão social e laboral, suprimem a questão sobre

quem tem acesso ao meio ambiente e aos recursos naturais. Isso consolida a privatização dos recursos comuns, contribuindo à exclusão de um conjunto de atores organizados.

*Palavras-chave:* salmão, Chile, governação, certificações, a ecologia política.

---